

УДК 352(410.111)

Н. В. Мішина, канд. юрид. наук,
асистент кафедри конституційного права ОНЮА

МУНІЦИПАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ У ВЕЛИКОМУ ЛОНДОНІ

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Формулювання цілей статті. Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується стаття. На сучасному етапі в Україні триває муніципальна реформа, яка є органічною частиною адміністративної реформи. Концепція адміністративної реформи передбачає, що головним завданням муніципальної реформи є усунення недоліків, які істотно впливають на здійснення управлінської діяльності. При проведенні реформи, при її законодавчому забезпеченні особлива увага приділяється вивченню, аналізу, узагальненню і впровадженню кращого вітчизняного та міжнародного досвіду у сфері розвитку місцевого самоврядування [1].

Досліджуючи місцеве самоврядування в зарубіжних країнах, вчені нерідко не зупиняються або дуже коротко розкривають його особливості стосовно столичних міст; не є винятком і Лондон. Крім того, під час комплексної реформи муніципального управління в Сполученому Королівстві 1990—2000 рр. муніципальне управління в Лондоні було істотно змінено. Викладене обумовлює вибір теми статті та її актуальність.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор. Сучасних українсько- та російськомовних досліджень муніципального управління в Сполученому Королівстві небагато. Тому при наданні стислого огляду сучасного муніципального управління в Лондоні використовуються переважно нормативні акти, на яких базувалися вищезгадані зміни та матеріали практики.

Станом на 1 січня 2003 року в Лондоні проживало приблизно 7 200 000 осіб. За своїм статусом Лондон є містом (з введенням християнства у VII сторіччі в Лондоні оселився єпископ, що дало адміністративно-територіальній одиниці право офіційно іменуватися «city» («civitas»)) [2].

За адміністративно-територіальним поділом Лондон складається з 33 частин: 32 бургів (borough) та Сіті Лондон — найбільш старої частини міста.

З 1985 до 2000 року Лондон не мав органу муніципального управління загальної компетенції, повноваження якого поширювалися б на всю його територію; функціонували лише ради бургів та численні (від 17 до 80) муніципальні органи спеціальної компетенції, роботу яких ставало дедалі важче скоординувати [3]. У 1998 році в рамках започаткованої урядом лейбористів реформи муніципального управління було проведено референдум, на якому більшість лондонців підтримала пропозицію створення органів муніципального управління загальної компетенції, повноваження яких поширювалися б на всю територію сіті, а саме — обрання Асамблеї та мера Лондона.

Муніципальне управління Великого Лондона істотно відрізняється від муніципального управління, яке здійснюють інші територіальні колективи Сполученого Королівства. По-перше, паралельно з муніципальними органами Великого Лондона (метрополітенськими) управління здійснюють муніципальні органи Сіті та бургів. По-друге, муніципальне управління в Сіті Лондон, в бургах Лондона та в Великому Лондоні організоване по-різному. У статті розглянуто муніципальне управління тільки Великого Лондона.

Як вже згадувалося вище, муніципальними органами, що репрезентують Великий Лондон (Greater London Authority), є мер Лондона та Асамблея Лондона. Їхня основна мета — сприяти економічному розвитку та добробуту, займатися соціальним розвитком та охороною навколишнього середовища Лондона [4]. Організаційну форму муніципального управління в Великому Лондоні обрав Парламент Сполученого Королівства.

Асамблея на першому засіданні затверджує перелік комітетів та підкомітетів, обирає голів цих комітетів. Асамблею очолює голова (Chair of the London Assembly), який обирається Асамблеєю з-поміж її членів. Також із числа членів Асамблеї, але вже мером, обирається віце-мер Лондона, який виконує функції мера у період його відсутності. Якщо у відсутність мера віце-мер не може виконувати його повноваження, за посадою їх виконує голова Асамблеї.

Асамблея складається з 25 членів, які обираються на чотири роки. Чотирнадцять членів Асамблеї представляють окремі виборчі округи Великого Лондона (виборчий округ складають 2 або 3 бурги), одинадцять обираються від всього Сіті в цілому.

Перше голосування за членів Асамблеї та мера Лондона було проведено 4 травня 2000 року. Надалі голосування будуть проводитися раз у чотири роки в перший четвер маю.

Кандидати на посади мера та членів Асамблеї можуть балотуватися як представники політичної партії чи як незалежні кандидати. Вимоги до кандидатів такі: бути громадянами або однієї з держав Співдружності, або Республіки Ірландія, або громадянами Європейського Союзу (якщо вони не є громадянами або однієї з держав Співдружності, або Республіки Ірландія), досягти на день, коли їх номінують, 21 року та:

- бути зареєстрованими як виборці на території Великого Лондона;
- або проживати на території Великого Лондона протягом останніх 12 місяців;
- або мати основне місце роботи на території Великого Лондона протягом останніх 12 місяців;
- або мати на праві власності або орендувати власність у Великому Лондоні протягом останніх 12 місяців.

Крім того, Акт «Про муніципальне управління Великого Лондона» встановлює перелік осіб, які не можуть бути зареєстровані як кандидати на посади мера та членів Асамблеї (особи, визнані банкрутами, тощо).

Право голосу на виборах мера та членів Асамблеї мають: мешканці Лондона, яким на день проведення голосування виповнилося 18 років, якщо вони є громадянами або однієї з держав Співдружності, або Республіки Ірландія, або громадянами Європейського Союзу [5].

Кожен виборець має 4 голоси:

- 1) за члена Асамблеї від виборчого округу;
- 2) за члена Асамблеї від усього Лондона;
- 3) перша преференція за кандидата в мери;
- 4) друга преференція за іншого кандидата в мери (відсутність у бюлетені позначки про першу преференцію тягне за собою недійсність позначки про другу преференцію). Обираючи мера, виборці мають додатковий голос (другу преференцію), тільки якщо на посаду мера балотуються три або більше кандидатів.

Обраним мером Лондона є кандидат в мери, який набрав більше 50% голосів — перших преференцій.

Якщо ніхто з кандидатів не набрав більш ніж 50% голосів — перших преференцій, всі кандидати, крім двох, які набрали найбільшу кількість перших преференцій у порівнянні з іншими, виключаються. До перших преференцій, отриманих цими двома кандидатами, додаються другі преференції. Кандидат, який отримав більшу кількість перших та других преференцій, вважається обраним мером Лондона (таблиця 1).

Таблиця 1

Результати виборів мера Лондона (кандидати, які набрали більше 10% голосів — перших преференцій), 2000 рік [6]

| Кандидат | Партія | Перші преференції, кількість | Перші преференції, % | Другі преференції, кількість | Всього |
|---------------|---------------------|------------------------------|----------------------|------------------------------|---------|
| Лівінгстон К. | Незалежний кандидат | 667 877 | 38,1 | 108 550 | 776 427 |
| Норріс С. | Консерватор | 464 434 | 26,5 | 99 703 | 564 137 |
| Добсон Ф. | Лейборист | 223 884 | 12,8 | — | — |
| Крамер С. | Ліберал-демократ | 203 452 | 11,6 | — | — |

Кандидат в Асамблею Лондона за виборчим округом вважається обраним, якщо він набрав більшість голосів виборців, які взяли участь у голосуванні, по відповідному округу. Якщо найбільшу і водночас однакову кількість голосів набрали двоє чи більше кандидатів, переможця визначають жеребкуванням.

При розподілу 11 місць серед осіб, які включені до партійних списків, та незалежних кандидатів у члени Асамблеї від усього Лондо-на використовується модифікована формула д'Ондту. Розподіл цих мандатів проводиться після того, як визначені 14 кандидатів по виборчим округам (таблиця 2) — розрахунки базуються на загальній кількості голосів по всьому Лондону, незалежно від границь виборчих округів.

Таблиця 2

Результати виборів членів Асамблеї Лондона за виборчими округами, 2000 рік [7]

| | Консервативна партія | Лейбористська партія | Ліберально- демократична партія | Партія зелених | Всього |
|---|-------------------------|-------------------------|---------------------------------------|----------------|-----------|
| Отримано місць по округах, кількість | 8 | 6 | 0 | 0 | 14 |
| Отримано місць по округах, % | 57,14 | 42,86 | 0 | 0 | 100 |
| Отримано голосів по округах, кількість | 526 707 | 501 296 | 299 998 | 162 457 | 1 586 070 |
| Отримано голосів по округах, % | 33,21 | 31,61 | 18,91 | 10,24 | 100 |

Якщо незалежний кандидат або політична партія набрали менше 5% голосів, вони не беруть участі у розподілі місць. Політичні партії, які здолали цей бар'єр, беруть участь у кожному з 11 раундів підрахунків результатів виборів — по раунду на кожне з місць Асамблеї (таблиця 3), а голоси, подані за незалежних кандидатів, враховуються тільки поки вони не отримали мандата.

Отже загальна кількість місць в Асамблеї, які надаються політичним партіям, відображає загальне відношення до них електорату як окремих виборчих округів, так і всього Великого Лондона (таблиця 4).

Таблиця 3

Застосування методу д'Ондту при виборах в Асамблею Лондона, 2000 рік [8]

| Раунд | Обчислення | Консервативна партія | Лейбористська партія | Ліберально-демократична партія | Партія зелених | Місце отримує |
|----------|------------|----------------------|----------------------|--------------------------------|----------------|--------------------------------|
| Раунд 1 | Перша дія | $8 + 1 = 9$ | $6 + 1 = 7$ | $0 + 1 = 1$ | $0 + 1 = 1$ | Ліберально-демократична партія |
| | Друга дія | 481 053/9 | 502 874/7 | 245 555/1 | 183 910/1 | |
| | Підсумок | 53 450 | 71 839 | 245 555 | 183 910 | |
| Раунд 2 | Перша дія | | | $1 + 1 = 2$ | | Партія зелених |
| | Друга дія | 481 053/9 | 502 874/7 | 245 555/2 | 183 910/1 | |
| | Підсумок | 53 450 | 71 839 | 122 778 | 183 910 | |
| Раунд 3 | Перша дія | | | | $1 + 1 = 2$ | Ліберально-демократична партія |
| | Друга дія | 481 053/9 | 502 874/7 | 245 555/2 | 183 910/2 | |
| | Підсумок | 53 450 | 71 839 | 122 778 | 91 955 | |
| Раунд 4 | Перша дія | | | $2 + 1 = 3$ | | Партія зелених |
| | Друга дія | 481 053/9 | 502 874/7 | 245 555/3 | 183 910/2 | |
| | Підсумок | 53 450 | 71 839 | 81 852 | 91 955 | |
| Раунд 5 | Перша дія | | | | $2 + 1 = 3$ | Ліберально-демократична партія |
| | Друга дія | 481 053/9 | 502 874/7 | 245 555/3 | 183 910/3 | |
| | Підсумок | 53 450 | 71 839 | 81 852 | 61 303 | |
| Раунд 6 | Перша дія | | | $3 + 1 = 4$ | | Лейбористська партія |
| | Друга дія | 481 053/9 | 502 874/7 | 245 555/4 | 183 910/3 | |
| | Підсумок | 53 450 | 71 839 | 61 389 | 61 303 | |
| Раунд 7 | Перша дія | | $7 + 1 = 8$ | | | Лейбористська партія |
| | Друга дія | 481 053/9 | 502 874/8 | 245 555/4 | 183 910/3 | |
| | Підсумок | 53 450 | 62 859 | 61 389 | 61 303 | |
| Раунд 8 | Перша дія | | $8 + 1 = 9$ | | | Ліберально-демократична партія |
| | Друга дія | 481 053/9 | 502 874/9 | 245 555/4 | 183 910/3 | |
| | Підсумок | 53 450 | 55 875 | 61 389 | 61 303 | |
| Раунд 9 | Перша дія | | | $4 + 1 = 5$ | | Партія зелених |
| | Друга дія | 481 053/9 | 502 874/9 | 245 555/5 | 183 910/3 | |
| | Підсумок | 53 450 | 55 875 | 49 111 | 61 303 | |
| Раунд 10 | Перша дія | | | | $3 + 1 = 4$ | Лейбористська партія |
| | Друга дія | 481 053/9 | 502 874/9 | 245 555/5 | 183 910/4 | |
| | Підсумок | 53 450 | 55 875 | 49 111 | 45 978 | |
| Раунд 11 | Перша дія | | $9 + 1 = 10$ | | | Консервативна партія |
| | Друга дія | 481 053/9 | 502 874/10 | 245 555/5 | 183 910/4 | |
| | Підсумок | 53 450 | 50 287 | 49 111 | 45 978 | |

Результати виборів членів Асамблеї Лондона, 2000 рік [9]

| | Консервативна партія | Лейбористська партія | Ліберально- демократична партія | Партія зелених | Всього |
|-----------------------------|-------------------------|-------------------------|---------------------------------------|----------------|-----------|
| Отримано місць, кількість | 9 | 9 | 4 | 3 | 25 |
| Отримано місць, % | 36 | 36 | 16 | 12 | 100 |
| Отримано голосів, кількість | 481 053 | 502 874 | 245 555 | 183 910 | 1 413 392 |
| Отримано голосів, % | 34,04 | 35,58 | 17,37 | 13,01 | 100 |

Як вже зазначалося, Великий Лондон репрезентують мер та Асамблея. Їхні повноваження не повинні дублювати чи обмежувати повноваження муніципальних органів бургів та Сіті, Ради транспорту Лондона, Метрополітенської поліцейської ради, Ради з протипожежного планування, Агенції з розвитку Лондона як бізнес-центру [10] (до речі, чотири останніх органи включаються як функціональні до «групи муніципальних органів Великого Лондона» (разом з мером та Асамблеєю). Саме тому в Акті «Про муніципальне управління Великого Лондона» є і переліки повноважень мера та Асамблеї, і перелік питань, які не відносяться до їхньої компетенції. Крім того, мер та Асамблея, готуючи рішення, проводять попередні консультації з відповідними органами, а після прийняття рішення надсилають його копію цим органам та обов'язково — радам кожного з бургів та Сіті [11].

Мер розробляє, переглядає та організовує реалізацію стратегічних планів у сфері благоустрою Сіті; затверджує бюджет для групи муніципальних органів Великого Лондона; здійснює представницькі функції; планує та направляє політику Сіті щодо надання життєво необхідних послуг (транспорт, поліція, протипожежна безпека, економічний розвиток, мистецтво та культура, стратегічне планування). Мер очолює Раду транспорту Лондона та Агенцію з розвитку Лондона, призначає кількох членів Метрополітенської поліцейської ради — за рекомендацією Асамблеї та членів Ради з пожежної безпеки — за рекомендацією Асамблеї та бургів [12].

Основний контроль за діяльністю мера здійснює Асамблея — своєрідний форум, який вивчає пропозиції мера, контролює його рішення і дії, виконання ним своїх функцій [13]. Асамблея:

— перевіряє дії мера через комітети розслідувань, контролює бюджетний процес та видатки бюджету;

- може вносити зміни до бюджету, якщо за це проголосує 2/3 членів Асамблеї;
- 10 разів на рік проводить зустрічі з мером, на яких члени Асамблеї ставлять йому запитання стосовно виконання ним своїх повноважень;
- щорічно заслуховує звіт мера;
- може вести розслідування з питань, важливих для лондонців.

Органи муніципального управління Великого Лондона не отримують податок місцевої ради безпосередньо від платників. Ради бургів, встановлюючи ставки цього податку, враховують потреби і муніципальних органів Великого Лондона, а потім передають їм відповідну частину грошових коштів. У поточному фінансовому році (01.04.2003—01.04.2004) ці надходження становлять близько 23% у прибутковій частині консолідованого бюджету групи муніципальних органів Великого Лондона, решта покривається за рахунок урядових грантів [14].

У поточному фінансовому році консолідований бюджет групи муніципальних органів Великого Лондона у розмірі 2684 мільйонів фунтів стерлінгів розподіляється між ними таким чином:

- мер та Асамблея — 2,08%;
- Рада транспорту Лондона — 2,14%;
- Метрополітенська поліцейська рада — 82,06%;
- Рада з протипожежного планування — 13,71%;
- Агенція з розвитку Лондона — 0,01% [15].

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. У 2000 році муніципальне управління Великого Лондона зазнало істотних змін: було обрано мера та Асамблею Лондона.

Компетенція між мером та Асамблеєю розподіляється таким чином, що мер є «слабким». Але, на відміну від «системи комітетів», мер є «слабким» не тому, що в нього відносно небагато повноважень, а тому, що його дії та рішення знаходяться під постійним контролем Асамблеї.

Ми вважаємо, що подальші спостереження за ефективністю результатів проведеної реформи є перспективними.

Л і т е р а т у р а

1. Про державну підтримку розвитку місцевого самоврядування в Україні: Указ Президента України від 30.08.2001 р. // Голос України. — 2001. — 12 верес.
2. Берман Г. Дж. Западная традиция права: эпоха формирования / Пер. с англ. — 2-е изд. — М.: Изд-во МГУ; Издательская группа ИНФРА-НОРМА-М, 1998. — С. 357.
3. Byrne T. Local Government In Britain. Everyone's Guide to How It All Works. — London, Penguin Books, 2000. — P. 123.
4. Greater London Authority Act 1999 // Глобальна мережа Інтернет. — <http://www.hmso.gov.uk/acts/acts1999/19990029.htm>.
5. Там само.
6. How the voting systems work. Factsheet 5 // Глобальна мережа Інтернет. — <http://www.londonelects.org.uk>.
7. The d'Hondt formula. Factsheet 6 // Глобальна мережа Інтернет. — <http://www.londonelects.org.uk>.

8. *The d'Hondt formula*. Factsheet 6 // Глобальна мережа Інтернет.
— <http://www.londonelects.org.uk>.
9. *Там само*.
10. *What doesn't the Mayor do?* // Глобальна мережа Інтернет.
— <http://www.londonelects.org.uk/mayor/themayor/whatdoesthemayordo.html>.
11. *Greater London Authority Act 1999* // Глобальна мережа Інтернет.
— <http://www.hmso.gov.uk/acts/acts1999/19990029.htm>.
12. *Greater London Authority — Frequently Asked Questions* // Глобальна мережа Інтернет.
— <http://www.london.gov.uk/help/faq.jsp>.
13. *The London Assembly election* // Глобальна мережа Інтернет.
— <http://www.londonelects.org.uk/assembly/index.html>.
14. *Greater London Authority consolidated budget for 2003—04* // Глобальна мережа Інтернет.
— <http://www.london.gov.uk/>.
15. *Там само*.